

# NOTA EDITORIAL

ABRIL DE  
2001

## EL DESEMPLEO Y SUS DETERMINANTES

**L**a tasa nacional de desempleo en Colombia, que había sido cercana al 7,2% entre 1991 y 1994, comenzó a aumentar desde 1995 y se disparó desde 1998 alcanzando el 16,3% en 1999 y 16,6% en 2000. Las ciudades han sido las más afectadas por este flagelo, como lo muestra la cifra de desempleo de las siete ciudades principales que, tras haber alcanzado sus mínimos históricos en 1994 (8,0%), volvió a elevarse desde 1995; en 1998 superó el 15,0% y, desde 1999, ha sido cercana al 20,0%, la máxima de toda la historia estadística del país.

Consciente de que el desempleo constituye actualmente el problema más grave del país, tanto desde el punto de vista del desarrollo humano y social de la población, como del desaprovechamiento de la capacidad productiva, el Banco de la República organizó un seminario con la presencia de expertos nacionales y extranjeros, con el objeto de encontrar soluciones concretas a este problema. El seminario “Empleo y Economía”, llevado a cabo el 30 de marzo, contó con la participación de James Heckman, Premio Nobel de Economía del año 2000, Giuseppe Bertola y George Johnson. Como expositores del caso latinoamericano y colombiano, participaron Eduardo Lora y Hugo López.

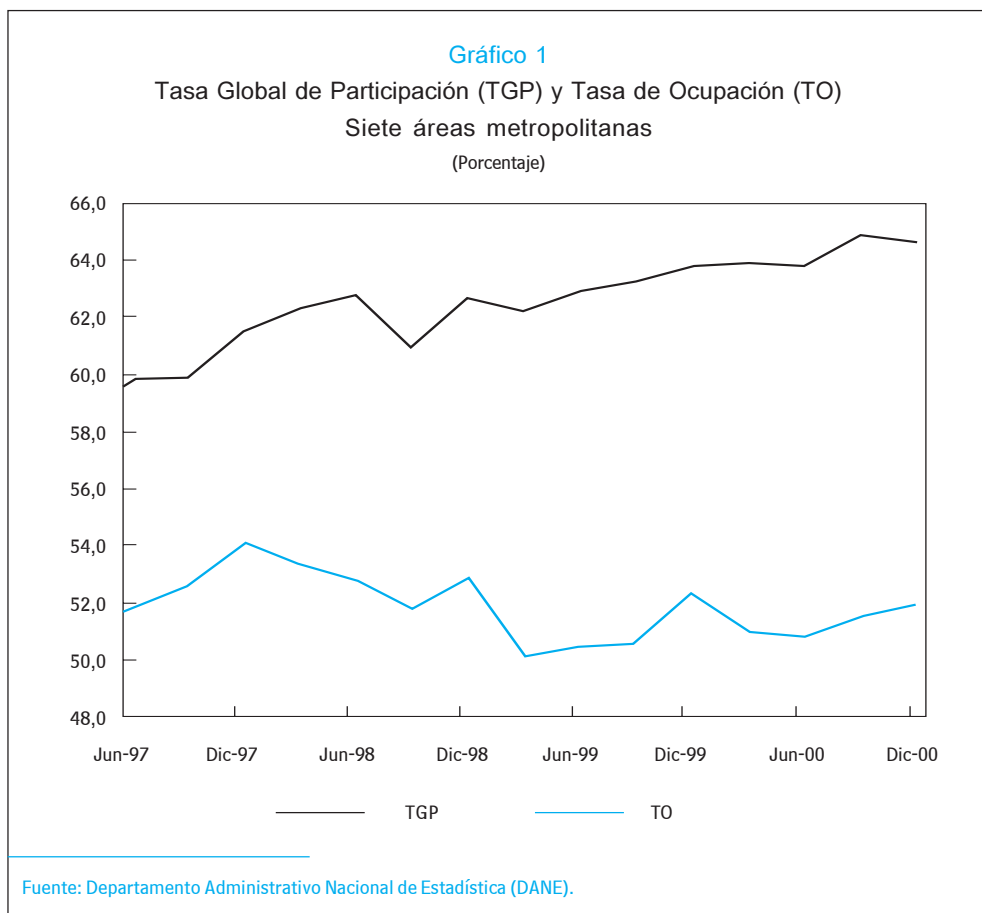
El objetivo de esta Nota es presentar las principales conclusiones sobre las causas del problema y las propuestas para atacarlo, formuladas por los participantes. En la primera sección, se indaga en qué

medida el problema ha tenido su origen en la evolución de la oferta laboral y cuáles serían las posibles soluciones. En la segunda sección, se establecen los factores que pueden estar limitando la demanda laboral y las principales implicaciones de política económica.

## **I. OFERTA DE TRABAJO**

### **A. Factores demográficos y participación laboral**

Como lo expone Eduardo Lora en su artículo<sup>1</sup>, si bien es cierto que la población en edad de trabajar ha venido reduciéndose, en los últimos cinco años hubo una aceleración ligera en el agregado, pero importante para el grupo más joven. Adicionalmente, las tasas de participación laboral han aumentado rápidamente desde 1997 (Gráfico 1). El resultado ha sido que en los últimos años la población dispuesta a trabajar



ha crecido a una tasa de 4,3% anual, mientras que entre 1991 y 1997 ésta era de sólo 3,3%. En el grupo de los jóvenes entre 15 y 25 años la aceleración fue mayor, ya que pasó de 1,3% a 6,6% anual.

Este aumento particularmente rápido de la oferta de trabajo responde en alto grado al deterioro de la situación económica, el cual -como sostiene Hugo López<sup>2</sup>- ha obligado a las familias a recurrir al *trabajador adicional* como mecanismo de supervivencia, empujando a jóvenes y a mujeres a buscar trabajo. De acuerdo con la encuesta de hogares del DANE de septiembre de 2000, la tasa de desempleo para niños entre 12 y 17 años en las siete principales ciudades del país era casi del 45,0% y aquella para jóvenes entre 18 y 24 años se acercaba al 35,0%. En ambos casos, estos porcentajes son superiores en más de 12 puntos porcentuales a los que se observaban en 1996. En alto grado, dichos aumentos en la tasa de desempleo surgieron de incrementos en la tasa de participación laboral de estos grupos de edades que coincidieron a su vez con una notable reducción en las tasas de escolaridad.

Por otra parte, la migración hacia las ciudades que se ha venido presentando en Colombia durante los últimos años, como consecuencia del deterioro en la situación de orden público en las zonas rurales, es un factor importante para explicar la aceleración en los ritmos de crecimiento de la población económicamente activa en las ciudades y la creciente informalidad del empleo.

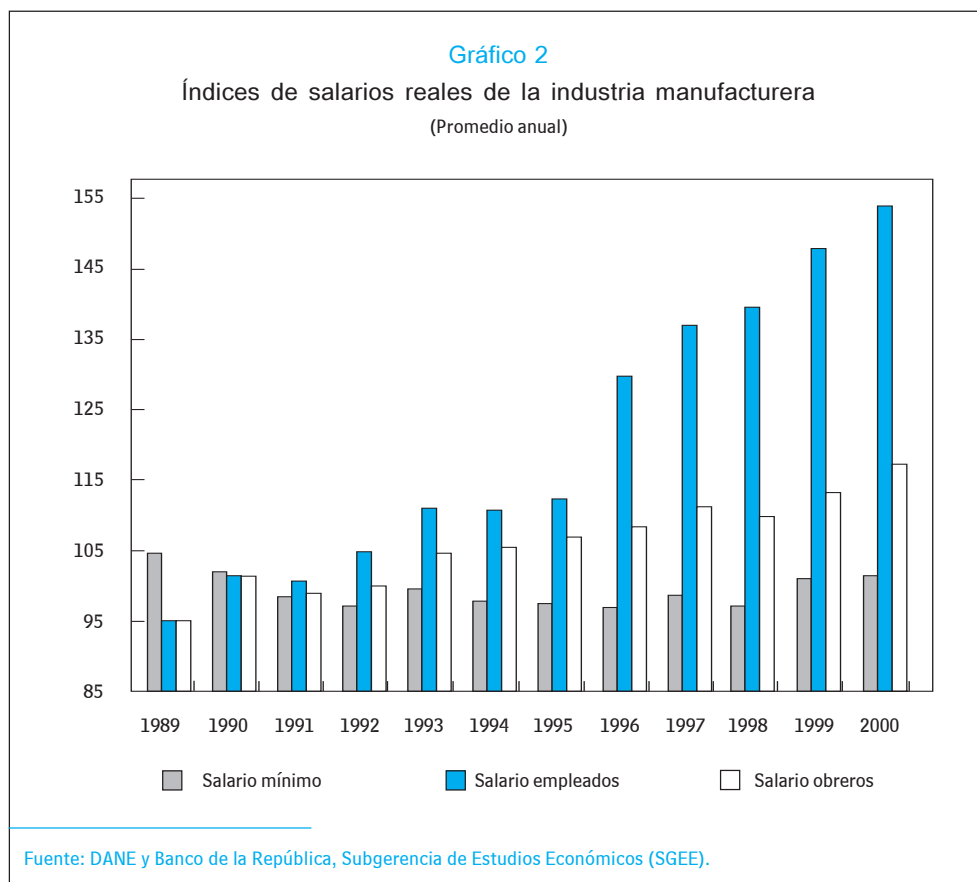
## **B. Desequilibrios estructurales y el atraso educativo**

Tal como lo mencionó Leonardo Villar en su presentación<sup>3</sup>, el tema de la oferta laboral como fuente de incrementos en la tasa de desempleo puede analizarse desde una perspectiva diferente, como es la del desequilibrio estructural que existe entre las características de la mano de obra disponible y las de aquella que demanda el aparato productivo. Esto se ve de manera particularmente clara cuando se observa que la mayor parte de los desempleados son personas que nunca han trabajado y que la duración de los períodos de búsqueda de empleo ha aumentado en los últimos años en forma aún más rápida que la tasa de desempleo. En efecto, la duración típica del desempleo se ha doblado desde mediados de los años noventa, y en la actualidad es de más de siete meses, bien por encima de cualquier otro país latinoamericano. En el año 2000, el 65,0% de la población desempleada había estado

buscando trabajo por más de dos años<sup>4</sup>. La experiencia internacional muestra que personas que han durado tanto tiempo desempleadas, difícilmente logran conseguir trabajo sin pasar por programas de reentrenamiento y adaptación laboral.

Para Lora, una razón adicional por la cual la oferta ha incidido en el problema laboral colombiano es el nivel educativo de los nuevos entrantes. En comparación con otros países de América Latina, y aún más con respecto a los países del Sudeste Asiático, Colombia ha venido atrasándose en materia educativa. Los jóvenes colombianos entre 16 y 18 años sólo superan en años de educación a sus contemporáneos de El Salvador, Honduras, Brasil y Guatemala. Buena parte del atraso educativo en Colombia, y en otros países latinoamericanos, es producto de la inestabilidad macroeconómica de finales de esta década. Como se mencionó, retirar a los niños de la escuela ha sido una de las estrategias de ajuste de las familias ante las pérdidas de ingreso recientes. Mientras que los niveles educativos de la fuerza de trabajo se han estancado, los cambios sectoriales, tecnológicos y de organización empresarial están requiriendo cada vez mayores niveles de educación. Por consiguiente, el resultado ha sido un aumento notable de las brechas salariales (Gráfico 2) y una pérdida de poder de mercado de los trabajadores de bajo nivel educativo, que son más fácilmente sustituibles por capital.

Las políticas de educación y capacitación tienen un doble papel que jugar frente a los problemas laborales. Por un lado, un aumento de las tasas de matrícula puede moderar la participación laboral; por el otro, facilitará la inserción de los nuevos trabajadores en actividades de mayor productividad y ayudará a aliviar las brechas laborales, especialmente en el mediano plazo. En relación con el efecto sobre la participación y la oferta laboral, Hugo López ha calculado que una combinación de esfuerzos en educación secundaria y universitaria y en programas de capacitación, podría reducir en más de un punto porcentual la tasa de participación y el desempleo a nivel nacional. Las políticas educativas planteadas por López incluyen escolarizar en cinco años al 50,0% de los jóvenes que hoy están por fuera de las aulas, financiar con crédito educativo a unos 50.000 bachilleres pobres que hoy se quedan por fuera de la universidad, para que realicen carreras cortas y capacitar a jóvenes desempleados. De esta forma, podrían sustraerse de la fuerza laboral unas 407.000 personas en cinco años.



Para Lora, en Colombia la educación está estructurada en forma excesivamente centralizada, lo cual pudo haber sido efectivo durante las fases de ampliación acelerada y masificación de la educación, pero difícilmente sirve para responder a los retos que exigirá, no sólo responder al crecimiento vegetativo de la demanda, sino reincorporar a los desertores escolares y además, mejorar la calidad de la educación para que efectivamente se traduzca en mayor productividad en el futuro. Vale la pena mencionar que las tasas de retorno a la educación primaria y secundaria en Colombia están entre las menores de América Latina, lo cual es evidencia de los problemas de calidad y contribuye a explicar las altas tasas de deserción.

En la organización centralizada del sistema educativo colombiano, los usuarios carecen de influencia sobre las decisiones, en parte, por falta de información, y en parte, porque las decisiones de manejo escolar se toman en instancias burocráticas a las que no tienen acceso. Por su parte, los planteles educativos carecen de incentivos para ampliar o

mejorar el servicio, ya que no tienen ninguna autonomía para tomar decisiones y los recursos que reciben no dependen del servicio que proveen. Por último, los gobiernos central, departamental o municipal, no tienen una clara división de sus responsabilidades, y son débiles frente a las organizaciones sindicales de docentes y frente a las interferencias políticas en las decisiones de asignación de recursos y nombramientos de personal. Por consiguiente, el país requiere un nuevo paradigma de organización del sistema educativo. Tres principios básicos que pueden orientar la reorganización, son: fortalecer al usuario, dar autonomía al proveedor y redefinir el rol del gobierno.

### **C. Sistemas de entrenamiento**

Como otros países de América Latina, Colombia tiene un sistema de capacitación y entrenamiento basado en dos componentes: por un lado, los estudios técnicos de secundaria ofrecidos usual, aunque no exclusivamente, por planteles públicos financiados por el presupuesto de educación y, por otro, los centros de entrenamiento operados por una entidad pública de carácter monopólico, en este caso el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), financiada fundamentalmente con un impuesto a la nómina, que típicamente en América Latina es del 1,0%, pero que en Colombia es del 2,0% (sólo Costa Rica tiene un impuesto tan alto como el colombiano).

Según Lora, estas modalidades de capacitación han experimentado serios problemas debido a que carecen de los resortes de adaptación a las necesidades de los usuarios y porque su eficiencia ha sido erosionada por los problemas típicos de la centralización y la ausencia de incentivos económicos adecuados. La eficacia de los servicios de capacitación y entrenamiento del SENA ha sido evaluada recientemente por Carlos Medina y Jairo Núñez, como parte de un conjunto de estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para varios países latinoamericanos que fue dirigido por James Heckman y Gustavo Márquez. Según los resultados de ese trabajo, la eficacia del SENA es bastante discutible. El impacto del entrenamiento del SENA sobre los ingresos de los trabajadores es menor que el entrenamiento ofrecido por el sector privado, y en el caso de los adultos hombres no se encuentra siquiera evidencia alguna de que la capacitación eleve los ingresos o las oportunidades de encontrar empleo. El entrenamiento ofrecido a los jóvenes hombres eleva en promedio sus ingresos en 12,0%, mientras que el entrenamiento ofrecido por el sector privado aumenta los ingresos en 64,0%. El entrenamiento

del SENA tiene su mayor efecto de ingresos en el caso de las mujeres adultas (75,0%). Sin embargo, aun en este caso es sustancialmente inferior al entrenamiento ofrecido por el sector privado (111,0%).

Las modalidades de capacitación y entrenamiento ofrecidas por el SENA se han quedado cortas frente a los retos de flexibilidad, diversidad y eficiencia que requieren, por un lado las diversas condiciones de los demandantes de capacitación y, por otro, las necesidades de las firmas.

Por otra parte, en Colombia debería analizarse la conveniencia de los impuestos a la nómina como mecanismo de financiamiento de la capacitación. Puesto que se trata de un impuesto, es difícil utilizarlo a su vez como una señal de mercado, y como la capacitación es fuente de generación de beneficios que son apropiables, bien por la empresa, bien por el trabajador, es válido cuestionar si la forma adecuada de financiamiento es un impuesto. El argumento de que la capacitación genera externalidades, no es necesariamente una justificación para financiarla con un impuesto. Es muy posible que otras actividades públicas y otras modalidades de educación generen externalidades mucho mayores y por consiguiente deban recibir prioridad en la asignación de recursos públicos. Por otro lado, el tipo de externalidades que posiblemente es más importante en la capacitación es aquel en el que los beneficios son apropiables por el conjunto de empresas de una rama industrial, pero no por una empresa individual, debido a la movilidad de los trabajadores. Este caso no justificaría un impuesto general, sino una contribución de las empresas del sector.

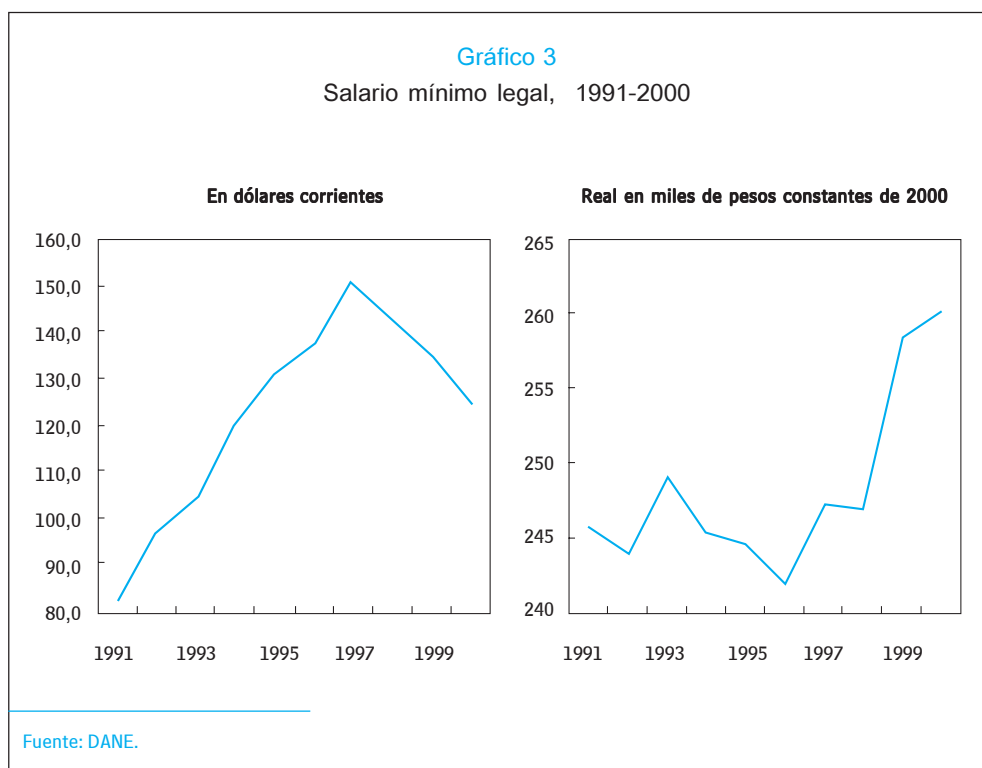
## ***II. DEMANDA DE TRABAJO***

Aunque algunos factores de oferta pueden ayudar a explicar la situación laboral actual, la solución del problema del desempleo tiene que surgir fundamentalmente de la demanda laboral y la creación de nuevos puestos de trabajo. Siguiendo la diferenciación realizada por Villar en su ponencia, existen dos grupos de factores detrás de los bajos ritmos de creación de empleo en los últimos años: primero, los de carácter microeconómico, que tienen que ver fundamentalmente con los costos de contratación de la mano de obra y la flexibilidad de los mercados laborales y, segundo, los de carácter macroeconómico, relacionados con el dinamismo de la economía en su conjunto.

## A. Factores microeconómicos

### 1. Salarios reales

Como lo comenta Hugo López en su trabajo, aunque el alza en los salarios reales no fue el factor desencadenante del desempleo, sí le restó dinamismo a la ocupación (1991-96/97) y, más recientemente (1998-2000), ha acentuado el desempleo. El salario mínimo legal, que tiene particular relevancia para los trabajadores menos calificados, se mantuvo relativamente estable en términos de su capacidad adquisitiva hasta 1998. Como lo muestra Villar, debido a la revaluación del peso en ese período<sup>5</sup>, el valor en dólares de los salarios aumentó fuertemente. Como se observa en el Gráficos 3, el salario mínimo legal medido en dólares se incrementó en casi 85,0% entre 1991 y 1997, lo cual evidentemente desestimuló la creación de puestos de trabajo en los sectores productores de bienes transables, que vieron deteriorada su competitividad internacional. En los años más recientes, la devaluación real del peso ha permitido una recuperación importante de competitividad internacional. Sin embargo, con posterioridad a 1998, el poder adquisitivo del salario mínimo deflactado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC),





aumentó de manera importante como consecuencia de la indexación de los salarios nominales frente a la inflación del pasado en un contexto de reducción acelerada en el ritmo de crecimiento de los precios. Como consecuencia, los trabajadores del sector formal amparados por el salario mínimo legal, que mantuvieron sus empleos, no sólo no asumieron ningún costo sino que terminaron beneficiándose durante el período de la crisis. Los costos fueron asumidos totalmente por aquellos que perdieron sus empleos, por los aspirantes que no consiguieron emplearse y por los que se vieron obligados a pasar del sector formal al informal.

De acuerdo con Lora, para los patrones latinoamericanos el salario mínimo colombiano tiene dos rasgos muy distintivos. Uno es su estabilidad en términos reales, y otro es su cobertura e influencia sobre los niveles salariales efectivos. En Colombia, uno de cada tres trabajadores tiene remuneraciones entre uno y dos salarios mínimos. En ningún otro país se observa una concentración semejante de ingresos alrededor del mínimo. El salario mínimo tiene una enorme influencia en las remuneraciones de los trabajadores no calificados del sector formal, como se evidencia en el comportamiento de los salarios de los obreros en la industria. Entre los trabajadores informales, aunque cerca del 20,0% gana menos del mínimo, otro 40,0% gana entre uno y dos salarios mínimos, y muchos de ellos niveles iguales o muy próximos al mínimo.

Debido a su efectividad, el salario mínimo opera en Colombia como un mecanismo de protección de ingresos de los trabajadores, especialmente en los sectores formales, y hasta cierto punto, incluso en los informales. El problema es que, cuando las oportunidades de encontrar empleo son limitadas como en la actualidad, implica una rigidez que se traduce en mayor desempleo y mayor informalidad.

Como lo observó José Leibovich<sup>6</sup>, el nivel del salario mínimo en Colombia es relativamente alto si se compara con países similares en nivel de desarrollo. Por ello, su influencia es alta sobre el empleo y los salarios de una gran masa de trabajadores que ganan alrededor del mínimo. Recientemente, los fallos de la Corte Constitucional que obligaron a una indexación de los salarios públicos y del salario mínimo con la inflación pasada, han puesto una limitación legal a que estos salarios se puedan reducir en términos reales. Una de las propuestas realizadas por Eduardo Lora es establecer un salario mínimo diferencial para los jóvenes, como existe en otros países de América Latina.

Puesto que los jóvenes padecen las más altas tasas de desempleo, esta sería una forma focalizada de actuar sobre este segmento del mercado.

## ***2. Costos de despido y cargas parafiscales***

Hasta 1990, Colombia tenía una de las legislaciones laborales más rígidas de América Latina. La Ley 50 de ese año desmontó algunos de los más importantes obstáculos a la creación de empleo, como eran el período de prueba único de dos meses, las restricciones al empleo temporal y, especialmente, el sistema de doble retroactividad de las cesantías y los altos costos de despido, que según diversos estudios eran las principales barreras al empleo formal<sup>7</sup>. En sustitución del sistema de cesantías existente, se estableció un mecanismo de ahorro forzoso en fondos de cesantía que eliminó la incertidumbre y redujo los costos del viejo sistema. Sin embargo, la ley permitió que los contratos vigentes continuaran rigiéndose por el viejo sistema. La ley no solo mantuvo, sino que incluso elevó las indemnizaciones por despido injustificado para los contratos vigentes, pero las eliminó para los demás. El resultado fue un sistema con costos de despido muy bajos para los nuevos contratos, pero altísimo para los contratos ya existentes. Aunque debido a la alta rotación laboral la mayoría de los contratos quedaron rápidamente regidos por el nuevo sistema, esta dualidad, sin duda, contribuyó a concentrar la carga del desempleo en los grupos de trabajadores jóvenes y a elevar su duración en años recientes.

La Ley 50 no modificó los sobrecostos a la nómina correspondientes a las contribuciones a la seguridad social, el SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cajas de compensación. Sin embargo, extendió a los contratos temporales el régimen que en la práctica aplicaba sólo a los contratos permanentes. Puesto que los contratos temporales quedaron aceptados hasta períodos de 3 años, esta igualdad de condiciones tuvo por objeto facilitar la sustitución entre empleo permanente y empleo temporal.

Los sobrecostos a la nómina, que ya eran altos para los patrones latinoamericanos, fueron elevados muy sustancialmente en 1993 a raíz de la Ley 100 de reforma a los sistemas de seguridad social. Pasaron de 22,5% al 34,5% del salario, superados solamente en América Latina por Argentina y Uruguay, países que ofrecen seguro al desempleo y sistemas de seguridad social de mayor cobertura que el colombiano.

Para Lora, el mecanismo de financiamiento de los servicios sociales debería ser consistente con su cobertura y naturaleza. Los servicios solidarios de cobertura universal, como la salud básica, deben ser cubiertos con impuestos generales, mientras que aquellos que tienen cobertura restringida deben cubrirse con contribuciones obligatorias de los beneficiarios, como sería el caso de un seguro básico al desempleo o una pensión mínima. Si se trata de servicios garantizados por el Estado, pero diferenciados por calidad, monto o cobertura, las contribuciones deben ser individuales y diferenciadas, como es el caso de las pensiones. Finalmente, servicios que el Estado no garantiza y que los beneficiarios pueden escoger usar o no, deben ser financiados con contribuciones sólo de los afiliados voluntarios o directamente a través de tarifas por prestación de servicios, como es el caso de los clubes de recreación o de las cooperativas de descuento. Según esta tipología, la mayoría de los servicios que prestan las cajas de compensación deberían financiarse con mecanismos diferentes de los impuestos a la nómina.

Según estimaciones de Eduardo Lora, si se redujeran los impuestos a la nómina en siete puntos (equivalente a las contribuciones al ICBF y las cajas) y se reemplazaran por impuestos generales, habría un aumento de aproximadamente 9,0% en el empleo formal, se reduciría en 2,6% la tasa de informalidad y en cerca de un punto el desempleo. La razón es, simplemente, que los impuestos a la nómina son, por definición, un impuesto a la generación de empleo, que en últimas perjudican al conjunto de trabajadores. Obviamente, éstas son simulaciones extremas, no sólo en el sentido de que suponen una eliminación total de los aportes al ICBF y las cajas, sino porque, además, tienen implícito que se mantienen sin ningún cambio los niveles de gasto y los servicios ofrecidos por esas entidades. Posiblemente, una reforma viable es algo menos extremo, que disminuya los aportes y a su vez reduzca y racionalice los programas que ofrecen estas entidades.

Por otra parte, como lo sugiere Heckman en su trabajo<sup>8</sup>, la regulación del mercado laboral reduce el empleo agregado y el mayor impacto adverso de esta regulación se sitúa sobre la juventud y los grupos marginales de la fuerza laboral. Esto es, los que están protegidos por la regulación ganan, pero los que están fuera de ella sufren. En conse-

cuencia, las regulaciones del mercado laboral reducen el empleo y promueven la desigualdad entre trabajadores.

Una de las evidencias encontradas por Heckman y Pagés es que aun cuando muchos países de América Latina y el Caribe han reducido los costos de despido durante los años 90, el costo promedio de despedir a un trabajador es todavía mayor en Latinoamérica que en los países industrializados. Los resultados de las estimaciones realizadas por Heckman y Pagés sugieren un gran efecto negativo de la legislación de la seguridad laboral sobre las tasas de empleo. Las magnitudes de las elasticidades son considerables: un incremento en los costos esperados de despido equivalente a un mes de salario está asociado con un 1,8% de reducción en la tasa de empleo. Dado que en América Latina el costo promedio de despido en el año 2000 era 3,04 meses de salario, la pérdida estimada en empleo -como porcentaje del total de la población laboral- es cerca de 5,5%.

Los anteriores resultados indican que las regulaciones de la seguridad laboral tienen un impacto sustancial sobre las tasas de empleo tanto en América Latina como en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo cual afecta la eficiencia de los mercados laborales. ¿Cuáles serían entonces las lecciones de política que se pueden extraer de estos resultados? La evidencia sugiere que las provisiones de seguridad laboral son un mecanismo extremadamente ineficiente y crecientemente inequitativo para proveer seguridad laboral a los trabajadores. Estas provisiones son ineficientes porque reducen la demanda de trabajo y son crecientemente inequitativas porque algunos trabajadores se benefician, mientras que otros resultan perjudicados.

De esta manera, parece razonable abogar por la sustitución de las provisiones de seguridad laboral por otros mecanismos que conduzcan a menores costos en eficiencia y desigualdad. Sin embargo, reducir los costos de despido de trabajadores es una política difícil de implementar en la mayoría de países. La persistencia de estas políticas puede explicarse por una demanda de seguridad laboral por parte de grupos con poder político, la cual surge porque la seguridad laboral reduce los flujos de salida del desempleo y de entrada al empleo. Aunque la seguridad laboral disminuye la posibilidad de quedarse sin empleo, la probabilidad de encontrar uno habiéndolo perdido es muy reducida. Esto produce una sensación de inseguridad entre los trabajadores pro-

tegidos, quienes ejercen presión para mantener altos niveles de provisiones de seguridad laboral. De esta manera, aquellos trabajadores que se benefician más de estas provisiones, muy probablemente son representados en el proceso político. En cambio, los trabajadores que están por fuera de la seguridad laboral tienen menos probabilidad de influenciar la política. Los políticos que estén dispuestos a llevar a cabo las reformas, deberán perseguir extensas coaliciones que incluyan representantes de los trabajadores que estén por fuera del sistema de seguridad laboral, con el fin de obtener apoyo para adelantar las reformas necesarias en los mercados laborales.

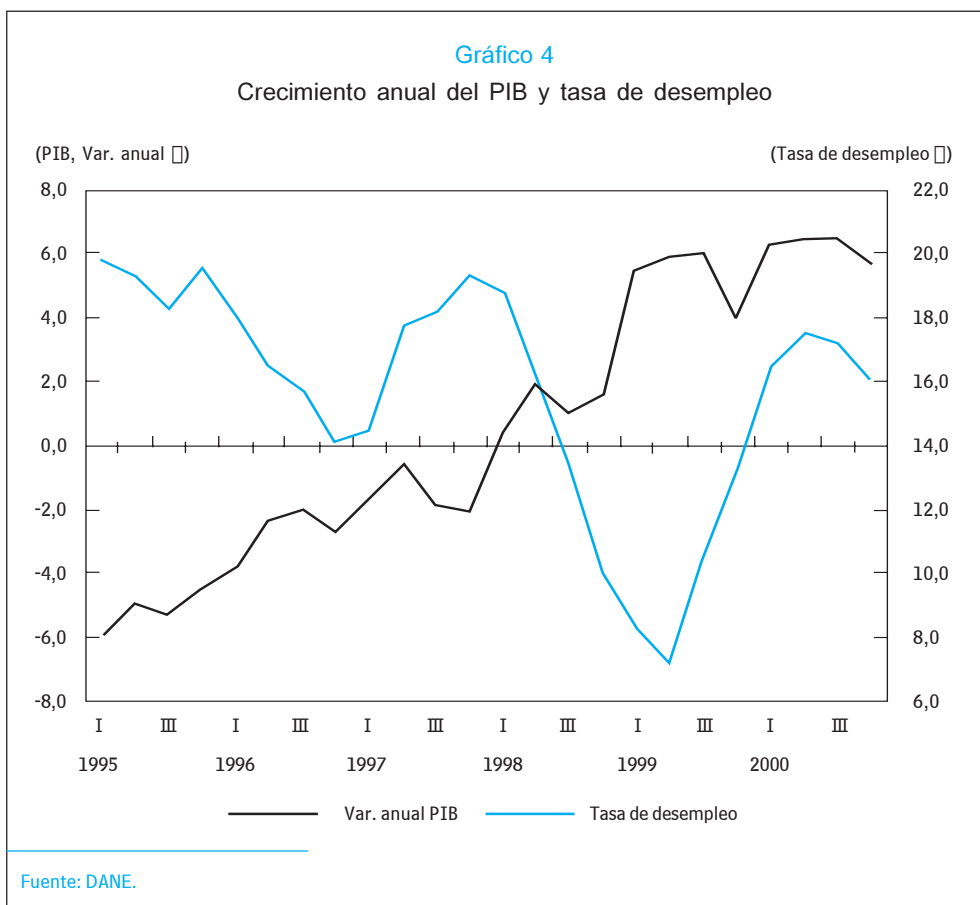
## **B. Factores macroeconómicos**

### ***1. Desempeño económico***

El desempeño económico es lo que determina en última instancia el ritmo y la calidad de generación de empleo. Puesto que la tasa de crecimiento de la economía se redujo de 4,5% anual en la primera mitad de los años noventa (1990-1995) a 0,9% en la segunda mitad (1996-2000), no es sorprendente que se haya producido un deterioro agudo en la situación laboral, máxime cuando además el ambiente macroeconómico se hizo más inestable (Gráfico 4).

Para Hugo López, con un crecimiento promedio de 4,2% en el próximo quinquenio, la tasa nacional de desempleo quedaría prácticamente estable y seguiría siendo del 15,7% en el año 2005. Si, quizá como fruto de la paz (o el orden), el PIB pudiera crecer a una tasa media del 5,6%, el desempleo podría caer al 11,8% a nivel nacional, pero seguiría siendo del 14,1% en las cabeceras municipales, lo que parece decepcionante para un crecimiento de esa magnitud. Para crecer más rápidamente hay que sanear las finanzas públicas. Además de elevar el recaudo, hay que reducir el gasto de funcionamiento para incrementar la inversión en infraestructura. Además, hay que reformar el sistema de transferencias territoriales y sanear el pasivo pensional.

Con todo, aunque la prioridad nacional es alcanzar un rápido crecimiento, ello no basta para generar empleo. Si además de crecer rápidamente, se agregara un paquete de ambiciosas políticas educativas (como las ya mencionadas), podrían sustraerse de la fuerza laboral unas 407.000 personas en el quinquenio. Sumado al impacto de un rápido crecimiento económico, este efecto permitiría reducir la tasa de desem-



pleo nacional un punto más hasta el 10,9%. Pero, sobre todo, permitiría bajar más rápido el desempleo urbano, que sería de 12,9%. Adicionando reformas al sistema de parafiscales y algunas modificaciones a la legislación laboral, así como programas de emergencia especiales (“Manos a la Obra”, subsidios condicionados), el desempleo podría llegar al 10,0% en cinco años y, sobre todo, se podría bajar el cronograma futuro del desempleo, pues el país no puede esperar cinco años para reducir sustancialmente esa tasa.

En síntesis, el desempeño macroeconómico no está desvinculado de las condiciones microeconómicas del mercado laboral. Los obstáculos a la creación de puestos de trabajo son también obstáculos a la inversión productiva y al crecimiento económico. Por lo tanto, la remoción de dichos obstáculos mediante una mayor flexibilidad en el mercado laboral y una racionalización de los costos de contratación de mano de obra -particularmente las cargas parafiscales-, serían factores importantes para la recuperación del dinamismo de la actividad productiva.

## ***2. El ambiente para la inversión***

El mayor obstáculo para la creación de empleo es el ambiente para la inversión, ya que la generación de empleos productivos es principalmente el resultado de las decisiones de inversión de las empresas. A partir de 1994, cuando la inversión privada llegó a representar el 14,3% del PIB, el sector privado ha dedicado una proporción cada vez menor de recursos a ampliar su capacidad productiva. En 1999 la inversión privada fue menos del 4% del PIB y la inversión total menos del 13%.

De acuerdo con Lora, en una encuesta efectuada a mediados de 1999 por el BID y el Banco Mundial, se indagó sobre la gravedad de una serie de posibles obstáculos para la operación y crecimiento de las firmas. Diversas variables macroeconómicas fueron mencionadas como obstáculos graves por un buen número de empresarios. Sin embargo, las respuestas de estos dejaron en claro que aparte de los problemas macro, otros obstáculos son tan o más graves. El problema que mayores respuestas recibió fue el de la inestabilidad de las políticas. También ocuparon lugares muy altos la delincuencia común, el crimen organizado, el exceso de impuestos y regulaciones y la corrupción, es decir, un conjunto de problemas más relacionado con la calidad de las instituciones públicas que con la calidad del manejo macroeconómico. Estas preocupaciones son más que justificadas. De acuerdo con indicadores comparativos internacionales que miden la calidad de las instituciones con base en una diversidad de opiniones de analistas y expertos, Colombia es uno de los países más anárquicos de América Latina, es decir, donde hay menos respeto por la ley. Este país también aparece con calificaciones muy desfavorables en materia de corrupción. Es difícil esperar que, en presencia de estos dos problemas, pueda darse un proceso sostenido de inversión privada.

En un plano más inmediato, el desarrollo empresarial en Colombia sufre no solamente por un ambiente institucional adverso, sino directamente por la presencia de multitud de barreras para crear nuevas firmas. La evidencia internacional muestra que los países que tienen más trámites son precisamente aquellos que tienen más corrupción. También son los países donde menos se protege a los consumidores y donde es mayor la contaminación ambiental y está más extendida la evasión tributaria y la informalidad laboral.

### ***3. Política fiscal***

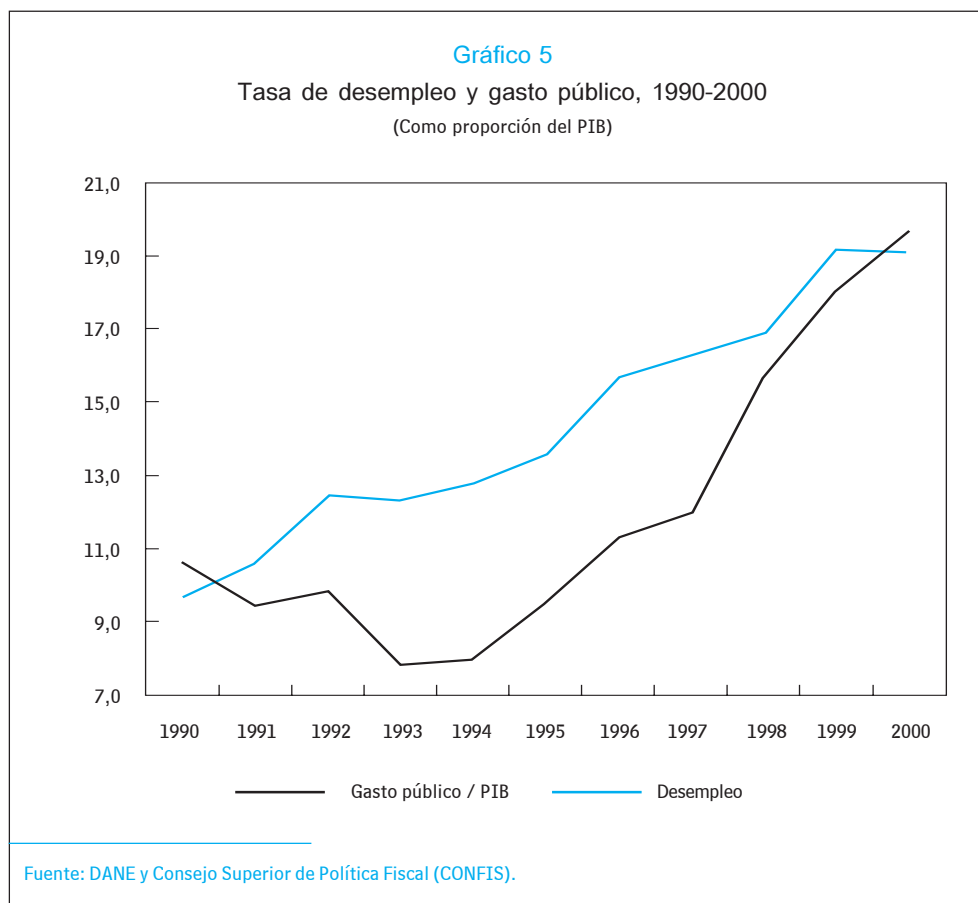
Tal como lo argumentó Leonardo Villar, la mejor contribución que puede hacer la política fiscal a la recuperación del dinamismo de la producción, es haciendo los correctivos que se requieren para otorgar viabilidad de mediano y largo plazo a las finanzas públicas. La experiencia colombiana en los años noventa dice mucho sobre la incapacidad de una política fiscal expansionista para generar empleo. La expansión exagerada del gasto público fue en última instancia la principal responsable de la revaluación real del peso y de la pérdida de competitividad de la producción nacional que se observó durante buena parte de la década. Ella, además, fue la causante de que la economía colombiana se encontrara tan vulnerable a la crisis internacional como la que se desató en 1997 y 1998, cuando la reducción abrupta de los recursos de financiamiento externo disponibles condujo a aumentos muy fuertes en las tasas de interés y a grandes pérdidas de riqueza para todos los colombianos. Para aquellos que aún creen que la mejor salida al problema del desempleo en la coyuntura colombiana actual es una política de expansión del gasto público, no sobra recordar que el desempleo y la informalidad han llegado a los niveles récord que hoy tenemos coincidiendo precisamente con la mayor expansión del gasto público que haya experimentado el país en muchas décadas (Gráfico 5).

## ***III. POLÍTICA MONETARIA***

La política monetaria puede jugar un papel importante en la generación de condiciones apropiadas para el crecimiento económico. Sin embargo, tanto la teoría como la experiencia nacional e internacional muestran claramente que la mejor contribución de la política monetaria al crecimiento económico en el largo plazo, es la que se logra a través de mantener un bajo crecimiento de los precios. Los países que más crecen a nivel internacional son aquellos con tasas de inflación reducidas. El propio caso colombiano muestra que las tasas de crecimiento del PIB han sido históricamente más altas en los períodos en que la inflación ha estado en niveles de un dígito, tal como fue el caso durante la mayor parte de los años cincuenta y sesenta.

Lo anterior no se opone a que el Banco de la República propenda por tasas de interés bajas y contribuya a la recuperación de la demanda agre-





gada en períodos como el actual, en los cuales esas tasas de interés bajas resultan compatibles con las metas de inflación. Eso es en la práctica lo que la Junta Directiva del Banco de la República ha hecho durante los dos últimos años. A la política monetaria, sin embargo, no puede pedírsele más de lo que es viable hacer con ella. Pretender que la economía se estimule artificialmente mediante emisiones masivas de dinero, sólo conduciría a mayores tasas de inflación, con grave pérdida en el poder adquisitivo de los trabajadores y con el riesgo tremendo de que se acabe la credibilidad en nuestra moneda nacional, se aumenten los obstáculos a la inversión productiva, se desestabilice nuevamente la economía y desaparezcan los síntomas de recuperación que ya hoy estamos observando.

En otras palabras, el desempleo es un problema demasiado grave y complejo para pretender que se puede atacar mediante el recurso

de soluciones simplistas como una emisión masiva de dinero, que desestabilice la confianza en nuestra moneda nacional y acelere la inflación. Si ello se hiciera, tal como argumenta Bertola<sup>9</sup>, terminaríamos en el peor de los mundos: altas tasas de inflación y creciente desempleo.

*Miguel Urrutia Montoya\**  
*Gerente General*

\* Esta Nota Editorial fue elaborada con la colaboración de Diana Margarita Mejía. Las opiniones aquí expresadas no comprometen a la Junta Directiva del Banco y son de la responsabilidad del Gerente General.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Eduardo Lora (2001). “¿Por qué tanto desempleo? ¿Qué se puede hacer?”, Mimeo.
- <sup>2</sup> Hugo López Castaño (2001). “Características y determinantes de la oferta laboral colombiana y su relación con la dinámica del desempleo. Consideraciones teóricas y de política”, Mimeo.
- <sup>3</sup> Leonardo Villar (2001). “Comentarios para la mesa redonda sobre implicaciones de política económica. Seminario Empleo y Economía”, Mimeo.
- <sup>4</sup> Esteban Vesperoni (2000). “Unemployment in Colombia: the 1990s”, FMI, mimeo.
- <sup>5</sup> Vinculada en gran medida con el fuerte aumento del gasto público en ese período.
- <sup>6</sup> José Leibovich (2001). “Comentarios al artículo de Giuseppe Bertola: Aggregate and Disaggregated Aspects of Employment and Unemployment”, Mimeo.
- <sup>7</sup> Adriana Kugler estima que las reformas de 1990 y 1991, al bajar los costos de despido, condujeron a una caída del desempleo entre 1,3 y 1,7 puntos porcentuales. Citada por J. J. Heckman y Carmen Pagés (2000). “The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets”, NBER Working Paper Series, Working Paper 7773.
- <sup>8</sup> J. J. Heckman y Carmen Pagés (2000), *Op. Cit.*
- <sup>9</sup> Giuseppe Bertola (2001). “Aggregate and Disaggregated Aspects of Employment and Unemployment”, Mimeo, European University Institute and Università di Torino.